

РЕШЕНИЕ

**По делу № 64-3/07-2012 по признакам нарушения Тульской городской Думой
Федерального закона "О защите конкуренции"**

г. Тула

Резолютивная часть решения оглашена "10" апреля 2012г.

В полном объеме решение изготовлено "18" апреля 2012г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Тульской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе: < --- > рассмотрев дело № 64-3/07-2012 по признакам нарушения Тульской городской Думой (300041, г. Тула, пл. Ленина, д.2) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции" (далее – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

Основанием для возбуждения настоящего дела явилось обращение депутата Государственной Думы ФС РФ VI созыва < --- > по вопросу законности принятия органами местного самоуправления города Тулы решений о создании муниципальных казенных предприятий и предоставления им субсидий за счет средств городского бюджета.

Тульским УФАС России было установлено, что пунктом 22 решения Тульской городской Думы от 22.12.2011 № 38/763 "О бюджете муниципального образования город Тула на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов" (далее – решение о бюджете) предусмотрено, что в 2012г. из бюджета г. Тулы предоставляются следующие субсидии:

-муниципальному казенному предприятию – на возмещение затрат, связанных с выполнением задания по содержанию средств наружного освещения, часовых установок и праздничных световых конструкций (дефис 2);

-муниципальным казенным предприятиям – на возмещение затрат, связанных с выполнением задания по организации благоустройства и дорожной деятельности (дефис 3);

-муниципальному казенному предприятию – на возмещение затрат, связанных с выполнением задания по содержанию мест захоронения (дефис 4);

-муниципальному казенному предприятию – на возмещение части затрат, связанных с выполнением задания по перевозке пассажиров и багажа по городским муниципальным маршрутам (дефис 5).

При этом согласно пункту 23 решения о бюджете субсидии юридическим лицам (за исключением субсидий муниципальным учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг, предусмотренные указанным решением, **предоставляются в порядке, установленном администрацией города.**

I. Совокупный анализ статей 113, 115 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), статей 2, 8, 19 Федерального закона от 14.11.2002 № 161-ФЗ "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях" свидетельствует о том, что муниципальные казенные предприятия – прежде всего коммерческие организации со специфическим составом учредителей – муниципальным образованием.

Так, согласно федеральному законодательству имущество за казенным предприятием закрепляется на праве оперативного управления. При этом казенное предприятие самостоятельно реализует произведенную им продукцию (работы, услуги), если иное не установлено федеральными законами или иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, его деятельность осуществляется в соответствии со сметой доходов и расходов, утверждаемой собственником имущества такого предприятия. Порядок распределения доходов казенного предприятия определяется собственником его имущества.

Одновременно, действующее федеральное законодательство не устанавливает приоритет хозяйствующих субъектов с данной организационно-правовой формой, что делает муниципальные казенные предприятия равноправными субъектами предпринимательской деятельности наряду с хозяйствующими субъектами иных организационных форм.

II. Подпункт 6 статьи 13 Федерального закона от 08.11.2007 № 257-ФЗ "Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения относит к полномочиям органов местного самоуправления.

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее – Закон о местном самоуправлении) к вопросам местного значения относит, в частности:

-содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования местного значения, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в границах городского округа (пункт 5 части 1 статьи 16);

-создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах городского округа (пункт 7 части 1 статьи 16);

-организацию ритуальных услуг и содержание мест захоронения (пункт 23 части 1 статьи 16);

-организацию благоустройства и озеленения территории городского округа (пункт 25 части 1 статьи 16);

-организацию освещения улиц (пункт 27 части 1 статьи 16).

В письме Федеральной службы по тарифам от 25.10.2010 № Н5-8575/5 "О расходах на содержание объектов наружного освещения" указано, что **расходы на содержание** и эксплуатацию объектов наружного освещения **должны возмещаться за счет средств, предусмотренных на эти цели в бюджете соответствующего уровня, вне зависимости от того, на чьем балансе находятся объекты уличного освещения.**

Как следует из положений части 2 статьи 18 Закона о местном самоуправлении финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, **исполняются за счет средств местных бюджетов** (за исключением субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации).

При этом согласно нормам статей 52, 53 Закона о местном самоуправлении, пункта 1 статьи 86 БК РФ, расходные обязательства муниципального образования возникают (в том числе) в результате принятия муниципальных правовых актов по вопросам местного значения и заключения договоров (соглашений) по данным вопросам. В соответствии с пунктом 2 статьи 86 БК РФ указанные расходные обязательства муниципального образования устанавливаются органами местного самоуправления самостоятельно и исполняются за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита соответствующего местного бюджета.

Статьей 3 Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" (далее – Закон о размещении заказов) установлено, что под муниципальными нуждами понимается потребность муниципальных образований в товарах, работах, услугах, необходимых для решения вопросов местного значения, финансируемая за счет средств местных бюджетов и внебюджетных источников.

Таким образом, **решение вопросов местного значения является муниципальной нуждой и, как следствие, должно происходить с применением публичных процедур** – т.е. посредством размещения муниципального заказа, который в силу норм Закона о размещении заказов должно осуществляться путем проведения торгов в форме конкурса, аукциона (в том числе аукциона в электронной форме).

Следовательно, с учетом вышеуказанных норм БК РФ, расходные обязательства по решению вопросов местного значения:

-по содержанию средств наружного освещения, часовых установок и праздничных световых конструкций;

-по организации благоустройства и дорожной деятельности;

-по содержанию мест захоронения;

-по перевозке пассажиров и багажа по городским муниципальным маршрутам,

должно быть предусмотрено в городском бюджете в качестве самостоятельных расходных обязательств на очередной финансовый год, но не как финансирование за счет средств городского бюджета путем предоставления субсидий **конкретным хозяйствующим субъектам с организационно-правовой формой "предприятие"**.

III. Анализ норм статей 78, 86 БК РФ позволяет сделать вывод о том, что федеральный законодатель предусмотрел исчерпывающий перечень случаев возможного субсидирования юридических лиц (за исключением субсидий государственным/муниципальным учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг.

Согласно статье 69 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (далее – БК РФ) к бюджетным ассигнованиям относятся (в том числе) ассигнования на:

-оплату государственных/муниципальных контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных/муниципальных нужд;

-предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным/муниципальным учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг.

Пункт 1 статьи 78 БК РФ указывает, что субсидии, предоставляемые вышеуказанным лицам, предоставляются на безвозмездной и безвозвратной основе в целях возмещения затрат или недополученных доходов в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг. Согласно подпункту 3 пункта 2 статьи 78 БК РФ **субсидии из местного бюджета предоставляются в случаях и порядке, предусмотренных решением представительного органа муниципального образования о местном бюджете** и принимаемыми в соответствии с ним муниципальными правовыми актами местной администрации. При этом муниципальные правовые акты, регулирующие предоставление субсидий, должны определять:

-категории и/или критерии отбора юридических лиц (за исключением государственных/муниципальных учреждений), индивидуальных предпринимателей, физических лиц – производителей товаров, работ, услуг, имеющих право на получение субсидий;

-цели, условия и порядок предоставления субсидий;

-порядок возврата субсидий в случае нарушения условий, установленных при их предоставлении.

Дефисы 2-5 пункта 22 решения о бюджете, устанавливающие **конкретных получателей субсидий** из городского бюджета **с организационно-правовой формой – муниципальные казенные предприятия**, но не категории получателей субсидий, определяют доступ хозяйствующих субъектов к субсидиям из городского бюджета по единственному признаку – наличия организационно-правовой формы "муниципальное казенное предприятие".

Затраты или недополученные доходы, возникающие в связи с производством

(реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг, могут возмещаться только после определения критериев отбора получателей субсидий, а также условий и порядка предоставления субсидий.

Указанные нормы предоставляют муниципальным казенным предприятиям льготные условия деятельности, а также приводят к устранению, недопущению доступа хозяйствующих субъектов иных, нежели муниципальные казенные предприятия, организационно-правовых форм для осуществления деятельности на товарных рынках:

-содержания средств наружного освещения, часовых установок и праздничных световых конструкций;

-по организации благоустройства и дорожной деятельности;

-по содержанию мест захоронения;

-по перевозке пассажиров и багажа по городским муниципальным маршрутам.

Кроме того, пункт 23 решения о бюджете не предусматривает порядка предоставления субсидий, а лишь содержит отсылку на **исполнительно-распорядительный орган муниципального образования** (администрацию города Тулы), который **устанавливает порядок предоставления субсидий**. Данная норма противоречит требованиям федерального бюджетного законодательства и может привести к ограничению, устранению, недопущению конкуренции в сфере доступа хозяйствующих субъектов к муниципальному ресурсу – бюджетным денежным средствам.

IV. Несоблюдение порядка выполнения работ для муниципальных нужд посредством проведения публичных процедур является нарушением антимонопольного законодательства, так как при этом с соответствующих товарных рынков, образующихся в связи с решением вопросов местного значения по содержанию средств наружного освещения, часовых установок и праздничных световых конструкций, организации благоустройства и дорожной деятельности, содержанию мест захоронения, перевозке пассажиров и багажа по городским муниципальным маршрутам, происходит устранение и/или вытеснение хозяйствующих субъектов иных, помимо муниципальных казенных предприятий организационно-правовых форм, а муниципальные казенные предприятия получают преимущества для осуществления деятельности.

Таким образом, Тульская городская Дума дефисами 2-5 пункта 22, пунктом 23 решения от 22.12.2011 № 38/763 "О бюджете муниципального образования город Тула на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов":

-установила безусловный дискриминационный доступ хозяйствующих субъектов, осуществляющих конкурентные виды деятельности, в зависимости от наличия/отсутствия у них организационно-правовой формы "муниципальное казенное предприятие";

-включила отсылочную норму о том, что **порядок предоставления субсидий** устанавливает администрация города.

Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции" содержит прямой запрет, распространяющийся на органы местного самоуправления, на принятие актов, создающих дискриминационные условия.

Так, в данном случае произошла дискриминация хозяйствующих субъектов по организационно-правовой форме в сфере доступа к муниципальному ресурсу – субсидиям из городского бюджета.

Оценив доказательства и доводы, представленные лицами, участвующими в деле и руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, статьей 49, статьей 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции",
Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать Тульскую городскую Думу нарушившей часть 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции".
2. Выдать Тульской городской Думе предписание об изменении акта, нарушающего антимонопольное законодательство.
3. Оснований для принятия иных мер в отношении Тульской городской Думы по пресечению и/или устранению последствий нарушения антимонопольного законодательства, а также по обеспечению конкуренции не имеется.

Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия в суд или в арбитражный суд.

Примечание: за невыполнение в установленный срок законного решения антимонопольного органа статьей 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

ПРЕДПИСАНИЕ № 15

18.04.2012г.

г. Тула

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Тульской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:< --- >

руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частью 4 статьи 41, статьей 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции" на основании своего решения **от 18.04.2012г.** по делу № 64-3/07-2012 о нарушении Тульской

городской Думой (300041, г. Тула, пл. Ленина, д.2) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции"

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

Тульской городской Думе **в срок до 30.06.2012г. прекратить нарушение** части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции", выразившееся в утверждении дефисами 2-5 пункта 22 решения от 22.12.2011 № 38/763 "О бюджете муниципального образования город Тула на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов", норм о том, что субсидии на возмещение затрат, связанных с содержанием средств наружного освещения, часовых установок и праздничных световых конструкций, организацией благоустройства и дорожной деятельности, содержанием мест захоронения, части затрат, связанных с перевозкой пассажиров и багажа по городским муниципальным маршрутам, предоставляются муниципальным казенным предприятиям, а также нормы пункта 23 указанного решения, содержащей отсылку к исполнительно-распорядительному органу (администрации города Тулы) при установлении порядка предоставления субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий муниципальным учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг, а именно:

-изменить нормы дефисов 2-5 пункта 22, пункта 23 решения Тульской городской Думы от 22.12.2011 № 38/763 "О бюджете муниципального образования город Тула на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов", в соответствии с требованиями антимонопольного и бюджетного законодательства путем создания всем хозяйствующим субъектам вне зависимости от их организационно-правовой формы равных условий доступа к муниципальному ресурсу – предоставлению из бюджета муниципального образования город Тула субсидий на возмещение затрат, возникающих в результате содержания средств наружного освещения, часовых установок и праздничных световых конструкций, организации благоустройства и дорожной деятельности, содержания мест захоронения, части затрат, связанных с перевозкой пассажиров и багажа по городским муниципальным маршрутам.

О выполнении настоящего Предписания сообщить в Тульское УФАС России не позднее **пяти дней** со дня его исполнения.

Предписание может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его выдачи.

Примечание: За невыполнение в установленный срок законного предписания антимонопольного органа статьей 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность. Привлечение к ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации, не освобождает от обязанности исполнить предписание антимонопольного органа.